

Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México) *

**David Arellano Gault, José Ramón Gil,
Jesús Ramírez Macías y Angeles Rojano**

Introducción

Los procesos de reforma de la administración pública que se iniciaron en la década de los ochenta bajo el discurso de generar un gobierno cada vez más eficiente y efectivo, están entrando en una fase de intensa recomposición. Después de los procesos de privatización, muchas veces llevados a cabo sin un claro marco metodológico (Boneo, 1985) y sin un diagnóstico claro de la afectación negativa que tal proceso podría generar en la capacidad del Estado y de los gobiernos para mantener un mínimo de gobernabilidad (como diagnostica el Banco Mundial, 1997), se ha generado desde hace algunos años una propuesta de reforma que propugna por un gobierno modesto (Crozier, 1989), pero capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos.

El marco general que ha orientado este tipo de reformas, ha adquirido una sorprendente homogeneidad a lo largo y ancho del mundo. Una reforma “gerencialista” parece estar guiando la dinámica de transformación y de consolidación de las capacidades gubernamentales para los próximos años. Esta reforma gerencialista ha sido denominada por algunos como Nueva Gerencia Pública o *New Public Management* (Hood, 1991;1995, Pallot, 1998)¹.

Como parte de lo que se ha denominado la “Nueva Gerencia Pública” (NGP), las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, se están haciendo comunes en una gran cantidad de países. Todo esto, además, con al apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, entre otros.

En diversos foros, se escucha hablar que la NGP es una moda administrativa más (Guerrero, 1999). Sin embargo, un grupo importante de países no se han quedado solamente en reformas administrativas y organizacionales aparentemente condenadas a morir en el corto plazo, sino que han impulsado, como punta de lanza de la reforma, una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: la presupuestación. Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo, o principalmente, en el control de recursos y gastos.

En otras palabras, diversos gobiernos (incluyendo al de México) han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública, la transformación del proceso presupuestal, de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos.

Los argumentos básicos de los que defienden esta propuesta son bastante conocidos ya: es con base en una reforma al proceso presupuestal que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto y su proceso, una guía que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales.

Por ello, el tránsito de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparece en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.

(*) Versión resumida del documento homónimo presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública celebrado en México D.F., México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

Además, una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas ha sido el tema de rendición de cuentas (Arellano, 1999). Dirigir las organizaciones y sus agentes a buscar resultados sin preocuparse por la rendición de cuentas de los recursos, los impactos, las responsabilidades y las consecuencias de largo plazo de las acciones gubernamentales, es uno de los grandes riesgos de una visión simplista del “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992).

Sin embargo, si la reforma tiene como base una sólida definición conceptual, legal e institucional del presupuesto, muchas de estas limitaciones o posibles causas de problemas, por lo menos en teoría, se ven reducidas. Un presupuesto dirigido a resultados, con reglas de interacción claras entre las agencias que asignan y controlan el gasto, no sólo asegura que exista una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados, sino que además permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales (entidades y dependencias, en la definición formal mexicana) van adquiriendo autonomía de gestión, sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general.

Además, existe la ventaja -continúan los defensores de estas propuestas- de que el uso de técnicas e instrumentos económicos, como la teoría agente-principal (Jensen y Meckling, 1976), hará mucho más racional el proceso de alcance de objetivos a través de la creación de incentivos e instituciones “adecuadas”, lo que reducirá las probabilidades de oportunismo ante una lógica de actuación de las agencias gubernamentales más descentralizada.

En efecto, las reformas gerencialistas y los presupuestos orientados a resultados llevan ineludiblemente a una consecuencia: al incremento de la autonomía de acción operativa de los agentes y las organizaciones gubernamentales. El argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución.

Pero sin un control adecuado, el desorden y la incongruencia en las actividades generales de la administración pública sería una consecuencia no deseada de este tipo de reformas. El contar con un presupuesto que genere las reglas y las instituciones adecuadas, para que al mismo tiempo que se dirige estratégicamente a la organización y permite autonomía de gestión a las agencias, se tengan los instrumentos para vincular gasto con resultados de una manera confiable, reduce este riesgo e incrementa las ventajas de generar un cuerpo administrativo innovador y pensante.

Los presupuestos dirigidos a resultados parecen ser una pieza sustantiva del éxito de las reformas administrativas contemporáneas. Sin embargo, el camino no es fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se ha implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y reevaluando sus resultados. El estudiar algunas de estas experiencias, concretamente Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda, es uno de los objetivos de este documento.

Además de las lecciones que pueden aprenderse de otras experiencias, es importante analizar los esfuerzos realizados hasta el momento en México, para la instrumentación de un presupuesto dirigido a resultados. En el marco del Programa de Modernización Administrativa (Promap 1995-2000), en 1997 se comenzó a implementar la Nueva Estructura Programática (NEP) y el desarrollo de un SED o Sistema de Evaluación del Desempeño (SHCP, 1998). Entre otros proyectos de reforma, estas dos piezas sustantivas de trabajo institucional han comenzado a generar los elementos y los espacios para la transformación del proceso presupuestal en México. Si bien su implementación se está iniciando, es importante hacer una comparación con otras experiencias para resaltar los retos que, en México, su instrumentación está enfrentando y los que seguirá enfrentando en el futuro.

Así, el objetivo sustantivo de este documento es contribuir al análisis y discusión del proceso de reforma presupuestal en México, particularmente aquella reforma dirigida a transformar el proceso presupuestal, teniendo como guía sustantiva la obtención y medición de resultados. Para ello, nos proponemos hacer una exploración básicamente documental con respecto a este tipo de reformas que otros países han instrumentado, introduciendo ciertas reflexiones que el estudio empírico de la situación en México nos ha enseñado.

Es importante destacar que éste no es un estudio comparativo que busque extrapolar y generalizar. Esta es una exploración *ad hoc* (es decir bajo ciertos parámetros pre definidos explícitamente) que busca resaltar los dilemas que está enfrentando este tipo de estrategias de reforma en su proceso de adaptación e implementación.

En otras palabras, hemos encontrado en el proceso de estudio de otras experiencias, problemas similares a los que está enfrentando la reforma presupuestal en nuestro país, y otros problemas que, dado el grado de desarrollo de la propuesta en México, todavía no son observables, pero que tienen una buena probabilidad de serlo en el futuro inmediato. Resaltar estos problemas que, no importando las grandes diferencias entre los países analizados, son problemas comunes, tiene una buena probabilidad de señalarnos situaciones clave que pueden ser advertidas con anticipación y, con ello, obtener lecciones prácticas y estratégicas pertinentes, tanto para México como para el resto de América Latina.

De esta manera, hemos escogido realizar un análisis que ponga énfasis en tres elementos sustantivos de la reforma:

- Analizar reformas que se plantean la medición del desempeño y la dirección de la acción hacia la obtención de resultados.
- Discutir los mecanismos legales y normativos que fueron generados para dar legitimidad, orden y legalidad al proceso de reforma.
- Estudiar las transformaciones en la relación existente entre las agencias controladoras del gasto y las dependencias, entidades o demás agencias gubernamentales.

A partir del análisis de cada experiencia con base en estos elementos, se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma va generando y que sintetizamos en tres elementos de análisis:

- El papel de las agencias controladoras
- La autonomización de las organizaciones gubernamentales, y
- Los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental.

Para la realización de esto, se propone estudiar tres casos reconocidos internacionalmente como experiencias indispensables a conocer por su ambición y complejidad: el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. En todas estas experiencias, la reforma gerencial del gobierno ha implicado tener como pieza sustantiva una reforma presupuestal dirigida a objetivos y resultados.

Además, las transformaciones legales e institucionales han sido un pivote elemental de legitimación del proyecto, generando una compleja transición y cambio en las relaciones entre agencias controladoras y supervisoras del gasto y las demás agencias gubernamentales. Si bien es claro que las diferencias políticas, históricas y económicas entre estos casos (todos, además, pertenecientes al sistema de Commonwealth británico) y México son enormes, creemos que se pueden obtener lecciones importantes para el caso mexicano y, en general, para diversas reformas en curso.

Como podremos observar, los principales dilemas identificados en el ámbito internacional (el asentamiento de un nuevo papel de las agencias controladoras y el desarrollo de mayor autonomía de gestión en las organizaciones gubernamentales) aparecen en cada una de las experiencias, y se pueden analizar (aunque sea de manera inicial) ciertas similitudes y diferencias sustantivas, pudiendo observar estrategias concretas que se han intentado con diferentes resultados.

De esta forma, se analizarán muy brevemente los casos ya definidos, en términos de sus aspectos generales, del marco legal y normativo que han utilizado para legitimarse e instrumentarse, así como de las transformaciones que buscan generar tanto dentro de las propias agencias gubernamentales, como de su relación entre sí; todo a partir de inducir un proceso presupuestal que dirija la acción gubernamental a la obtención de resultados más que simplemente a la administración de programas. No está de más repetir que las diferencias históricas, políticas, económicas y sociales entre estos países son enormes. Por ello, de manera explícita no se propone realizar todavía un estudio que enfatice las

diferencias, mucho menos por tanto que evalúe el impacto de las reformas.

Por último, se realiza la comparación a través de las categorías definidas, proponiendo lecciones y nuevas vías de análisis que podrán explorarse a partir de los dilemas de instrumentación de este tipo de presupuestos.

A. Características principales de las reformas

En razón de la extensión que debe cumplir este artículo, expondremos de una forma muy breve las principales reformas legales e institucionales en Nueva Zelanda, el Reino Unido, Australia y México. Nos apoyaremos de algunos cuadros con el fin de destacar los tres elementos de análisis, éstos son: el papel de las agencias controladoras, el grado de autonomía de las agencias gubernamentales y la identificación de algunos puntos de incertidumbre que presentan las diferentes reformas.

1. Nueva Zelanda

Antes de las reformas administrativas, Nueva Zelanda se caracterizaba por un control centralizado del sector estatal, con una economía regulada y subsidiada, protegiendo el mercado interno como una prioridad. Es a partir de 1984, con la llegada al poder del partido Laborista, que el país se ve inmerso en una serie de reformas por medio de un marco legal. El principal órgano responsable del presupuesto es el Ministerio de Finanzas y de éste depende el Departamento de la Tesorería.

Las reformas fueron introducidas en tres fases (Mascarenhas, 1996). En la primera, el gobierno reexamina el papel del Estado en la economía a través de la demarcación de los respectivos papeles del sector público y privado, y resaltando el mercado como guía para la economía, en lugar del modelo de Estado interventor. La segunda fase de la reforma incluye el establecimiento de departamentos del servicio público en empresas autónomas propiedad del Estado, regidas por la *State-Owned Enterprises Act*. La fase tres, la cual centró las reformas en el núcleo del sector público, se inició en dos partes: la introducción de la *State Sector Act*, en 1988, y la *Public Finance Act*, de 1989.

Las reformas enfatizaron en la creación de incentivos para alcanzar lo que se esperaba de los administradores del sector público, los cuales incluyeron (Scott y Gorringer; 1989):

- Dar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos asociado con mayores recompensas y castigos.
- Reducir el control en insumos.
- Poner énfasis en la especificación de *outputs*, ampliamente definidos.
- Introducir sistemas de información para medir los resultados.

Por medio de las reformas institucionales se han separado políticas y operaciones, contratos basados en relaciones jerárquicas y rigurosos sistemas de administración por resultados, lo que ha mejorado la rendición de cuentas de ministerios al Parlamento, de servidores públicos a ministros, y a través de éstos, al Parlamento (Aucoin, 1995).

Las principales reformas institucionales en el sector público fueron (Boston, 1996): *State-Owned Enterprises Act 1986*, *State Sector Act 1988*, *Public Finance Act 1989* y *Fiscal Responsibility Act 1994*.

La **Ley de Empresas de Propiedad Estatal** de 1986 (*State-Owned Enterprises Act*, SOE) estableció un número de organizaciones como empresas autónomas propiedad del Estado y cuya operación fuera rentable. Algunos de los componentes clave del modelo de empresas estatales establecen una clara identificación y separación del papel de los ministros y administradores, así como el reporte actual de los resultados logrados, previas especificaciones de los objetivos (Pallot, 1997).

La *State-Owned Enterprises Act* establece una reestructuración de las organizaciones del Estado, las cuales van a operar bajo una concepción de empresas privadas, lo que determina la necesidad de establecer nuevas reglas políticas y administrativas para los principales actores gubernamentales. La *State Sector Act* en 1988 y la *Public Finance Act* en 1989 vinieron a reforzar y complementar las reformas iniciadas por la SOE.

Dos años después, y como seguimiento de la Ley de Empresas de Propiedad Estatal se emprendió la reforma de la función pública de Nueva Zelanda. Así, la **Ley del Sector Estatal** de 1988 (*State Sector Act, SSA*) modificó las condiciones para designar los jefes ejecutivos (Chief Executive); redefinió las relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos frente a los ministerios; y otorgó a los jefes ejecutivos la responsabilidad de la mayor parte de la gestión de personal y financiera, que anteriormente se administraba desde el centro por la *State Services Commission* (SSC) y por la Tesorería (OCDE, 1993).

La SSA reorganizó el servicio público y cambió las relaciones entre ministros y jefes ejecutivos. Esta Ley reemplazó al jefe permanente en los departamentos del gobierno por jefes ejecutivos, a través de un contrato por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo. El jefe ejecutivo es responsable de la administración del departamento y tiene poderes similares a un empleado del sector privado (Mascarenhas, 1996). En pocos meses, el servicio civil de carrera, que prevalecía desde 1913, fue prácticamente abolido (Gregory, 1999). Los jefes ejecutivos son designados a través de un proceso transparente llevado a cabo por la SSC, considerando la opinión de los ministerios en la asignación.

La **Ley de Finanzas Públicas** de 1981 (*Public Finance Act, PFA*) fue complemento de la *State Sector Act* en el ámbito de la gestión financiera. Bajo esta Ley se cambió de un control por los insumos (*inputs*) a un mayor énfasis en los resultados por medio de los *outputs* y *outcomes*.² El énfasis en la gestión financiera pasó del control de *inputs* a medidas de *output* y *outcome* (Boston, 1996).

La PFA prevé que las asignaciones sean evaluadas por clases de *outputs* más que por *inputs*. Este cambio da a los jefes ejecutivos una amplia discreción para la selección de los *inputs* que generan los *outputs*. La PFA establece especificaciones *ex ante* de *outputs* (bienes y servicios), y concibe el presupuesto y las asignaciones posteriores como “contrato por resultados”, el cual especifica la asignación de recursos por la oferta de *outcomes* (impacto en la comunidad) (Mascarenhas, 1996).

Por su parte, la **Ley de Responsabilidad Fiscal** de 1994 (*Fiscal Responsibility Act, FRA*) establece los principios en que deberá sustentarse la política fiscal; norma la publicación de los distintos actos con consecuencias fiscales; y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y largo plazo.

La información financiera debe ser acorde con la Práctica Contable Generalmente Aceptada (GAAP); ésta fue establecida como un cuerpo independiente, bajo la *Financial Reporting Act* (1993), por el gobierno de Nueva Zelanda para prever prácticas de manipulación financiera y asegurar el control del gasto público.

De lo anterior se desprende que, a partir de una serie de reformas legales e institucionales en Nueva Zelanda, se establece la separación de funciones entre la formulación de políticas y la ejecución de programas. Así, las agencias controladoras evalúan los resultados alcanzados previa identificación de objetivos, y las agencias ejecutoras cuentan con una gran autonomía en el manejo de sus recursos.

La autonomización de las agencias se refleja en la reestructuración de los organismos públicos bajo la concepción de empresas privadas. Existe libertad de las agencias para la administración de sus recursos de acuerdo a sus necesidades, así como para la creación de incentivos que conduzcan a mayores niveles de eficiencia y eficacia.

Es posible también apreciar que las reformas en Nueva Zelanda han generado niveles de incertidumbre. La distinción entre *outputs* y *outcomes*, y las relaciones entre éstos, no es todavía clara (OCDE, 1997), lo que ha generado tensiones entre el Ministerio de Finanzas y las agencias en la asignación presupuestal, ya que ésta se concibe con base en los resultados. También se ha recurrido al análisis político para la elección de objetivos y metas (Mascarenhas, 1996) en casos donde la relación causa-efecto entre *outputs* y *outcomes* no ha sido fácil de establecer.

2. Reino Unido

El Reino Unido, igual que varios países miembros de la OCDE, vio afectados sus indicadores macroeconómicos desde principios de la década de los setenta, con una caída del crecimiento del PIB y

de la inversión, y un crecimiento de la inflación y de la tasa de desempleo (OCDE, 1998). La época de la posguerra favoreció un incremento en el gasto público, sin mayor consideración que el contexto macroeconómico y los recursos disponibles (Petrei, 1997). La programación de los recursos se basaba en un año y la planeación se enfocaba en proveer recursos, con un pobre enfoque en las consecuencias económicas

A lo largo del mandato de Margaret Thatcher como Primera Ministra del Reino Unido (1979-1990), la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se dieron paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa de la Administración Financiera, en 1982 (*Financial Management Initiative*, FMI), y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los Sigüientes Pasos (*Improving Management in Government: the Next Steps*), en 1988. Cada reforma ha implicado nuevos requerimientos de datos y documentos; así, las instituciones del gobierno central ahora negocian, establecen resultados por objetivos y deben planear la entrega de reportes financieros. Igualmente, deben desarrollar mecanismos para la evaluación de resultados, generando medios para la rendición de cuentas de la administración pública.

Los principales organismos de gestión presupuestaria de la administración central del Reino Unido son el Ministerio de Finanzas o el Tesoro (*Treasury*), y la Oficina del Servicio Público y de la Ciencia (*Office of Public Service and Science*, OPSS), la cual es parte de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*).

La **Iniciativa de la Administración Financiera** de 1982 (*Financial Management Initiative*, FMI) se promovió como un medio para desarrollar, en cada departamento, una organización y un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran (OCDE, 1997):

- Una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y, en la medida de lo posible, medir los resultados en relación con esos objetivos.
- Establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- Contar con información (particularmente acerca de los costos), instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad.

La FMI contribuyó al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y los métodos de medición de resultados. Sin embargo, se observaron pocos cambios en el comportamiento organizacional, lo que llevó a concluir que las prácticas administrativas no habían cambiado mucho con respecto a las prevalecientes antes de las reformas (OCDE, 1997). Esto condujo a una nueva iniciativa.

De hecho, el informe de 1988 denominado **Mejorando la Administración en el Gobierno: los Próximos Pasos** (*Improving Management in Government: The Next Steps*), estableció que, después de casi una década de reformas, la autonomía de un administrador para dirigir el servicio público seguía siendo bastante limitada. Los controles se daban en los recursos y en los objetivos, así como en los medios para establecerlos. La selección de personal, los despidos, el cuadro administrativo, la promoción, los pagos, las horas de trabajo, el uso de equipo, entre otros, no se decidían en los niveles respectivos de la administración, sino que se tomaban en el centro del Servicio Civil (OCDE, 1997). Por tanto, se consideró necesario que los servicios públicos fueran “tejidos” por los departamentos. Se requería de departamentos pequeños que dirigieran los objetivos, y no grandes departamentos ocupados en programas operativos, como era el caso hasta entonces.

Cada agencia *Next Steps* cuenta con un marco normativo (*framework documents*, FD) que especifica el marco político y de recursos dentro del cual ésta va a operar. Los FD son negociados por la agencia y su respectivo departamento, con la supervisión de Finanzas. Se negocia con respecto al papel de la agencia, su dirección y objetivos, las condiciones financieras bajo las cuales va a operar, las responsabilidades de los jefes ejecutivos, las relaciones con el respectivo departamento y Finanzas, los acuerdos contables y auditorías y la delegación de responsabilidad financiera en el jefe ejecutivo (OCDE, 1997).

Cuando se introdujo la *Iniciativa de la Administración Financiera* (FMI), el gobierno estableció que los objetivos no serían solamente para mejorar la administración de los gastos corrientes, sino que se promovería el mejoramiento en los diferentes aspectos de los programas. Es en la lógica de las agencias *Next Steps* que se crean los diseños para la división de responsabilidad entre la agencia y los departamentos: la agencia para enfatizar en los resultados (*outputs*), y los departamentos, en las medidas políticas (*outcomes*).

Los responsables de la administración del servicio civil son el Ministerio de Finanzas y la Oficina del Servicio Público y la Ciencia, después de desmantelarse en 1981 el Departamento de Servicio Civil.

Los miembros del servicio civil se han reducido de manera significativa. La discreción que se dio a los departamentos en la asignación de los recursos, tanto humanos como de otro tipo, fue el comienzo de la reducción del servicio civil. La FMI fue una estrategia para “atacar” el servicio civil con conceptos administrativos tales como medidas de resultados, conciencia de costos e involucramiento en la administración (Zifcak, 1994). Al inicio de la reforma, era más de 730.000 el número de miembros en el servicio civil, y a finales de 1993 fue alrededor de 560.000 (OCDE, 1995). Bajo el nuevo régimen, el incremento en los salarios es financiado por el nivel de eficiencia y otros ahorros, y el poseedor del presupuesto es completamente responsable por los recursos financieros. Sin embargo, mucho ha dependido de la extensión de los arreglos negociados entre los departamentos y las agencias.

La discreción administrativa que dispongan las agencias *Next Steps* ha dependido también de su relación con los dos departamentos centrales: el Ministerio de Finanzas y la Oficina de Servicio Público (OCDE, 1997). Aun con la presión hacia la descentralización, se reconoce que debe permanecer un papel central; la discusión se ha centrado en cuál sería ese papel.

Al inicio de las reformas, el papel de Finanzas fue muy amplio, y se ha ido adaptando con el transcurso de las reformas. Thatcher le permitió al Ministerio de Finanzas convertirse en el centro de responsabilidades de la administración gubernamental (Campbell y Wilson, 1995). Inicialmente, su papel fue de un control detallado. Actualmente, *Efficiency Unit*, agencias *Next Steps*, *Citizen's Charter* y *Competing for Quality*, iniciativas para el mejoramiento de la administración pública que cobraron auge en el gobierno de Major (Campbell y Wilson, 1995), son unidades separadas de Finanzas.

La Oficina de Servicio Público también ha sido usada, según diversos analistas, como una especie de contrarreforma, pues, con un enfoque más conservador, ha buscado limitar la fuerte tendencia a la privatización de las agencias *Next Steps*. En este sentido, la diferencia de enfoques entre Finanzas y esta Oficina se ha hecho evidente (Barzelay, 2000).

En suma, las reformas en el Reino Unido han llevado a la modificación del papel que desempeñan los órganos centrales, pasando de un estricto control a una delegación limitada. El marco normativo bajo el cual operan las agencias establece, todavía, un limitado grado de autonomía de la agencia con respecto a los órganos centrales. Existe toda una serie de negociaciones que cubren operaciones rutinarias, lo que ha generado tensiones en las relaciones departamento-agencia.

A partir de la creación de las agencias *Next Steps* es que se empieza a ceder autonomía a las organizaciones para que éstas realizaran operaciones concernientes a sus objetivos. La delegación a las agencias se ha ido dando en el transcurso de las reformas. Estudios como *Making the Most of Next Steps*, 1991, y *Next Steps: Moving On*, 1994, pusieron de manifiesto la intervención de los órganos centrales en decisiones propias de las agencias y las constantes tensiones en sus relaciones, lo que ha llevado a un mayor grado de descentralización de los órganos centrales hacia las agencias. Aun así, la discreción administrativa que se otorga a las agencias depende también de su relación con los dos departamentos centrales: el Ministerio de Finanzas y la OPSS (OCDE, 1997).

Se han generado altos niveles de incertidumbre con respecto al papel de cada una de las partes: los órganos centrales y las agencias. Aun cuando se reconoce que debe permanecer un control central, la discusión ha girado en torno a ese nivel de control. Se cuestiona acerca del grado de autonomía necesaria para que las agencias puedan administrar bajo un proceso de evaluación y medición del desempeño.

3. Australia

Entre los países miembros de la OCDE, Australia contaba con una de las economías más estables, con una de las mayores tasas de crecimiento del PIB, del PIB *per capita*, un buen crecimiento de la inversión y una tasa de desempleo de las más bajas (OCDE, 1998). Sin embargo, a principios de la década de los setenta, como en el resto de los países, estos indicadores comenzaron a ser afectados. Fue a mediados de esa década que se introdujeron cambios en la administración del sector público de Australia. En 1976 se formó la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental en Australia, que estableció en el *Informe Coombs* la necesidad de readaptar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios.

Sin embargo, no fue sino hasta 1983, con el *Informe Reid*, que se destacó el énfasis que existía en procedimientos más que en resultados, y la marcada diferencia que había entre los propósitos que se establecían y los que se alcanzaban (Petrei, 1997). Es pues, a partir de entonces que se plantean cambios en la administración pública, concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.

Desde la implementación del *Financial Management Improvement Programme* (FMIP) o Programa de Mejora de la Gestión Financiera, en 1984, se han impulsado iniciativas tendientes a mejorar el marco presupuestario y reglamentario en que funciona el sector público, haciendo su entorno más flexible. Las iniciativas implican, sobre todo, descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en el manejo de los mismos.

La Tesorería y el Ministerio de Finanzas asumen las principales responsabilidades presupuestarias. La Tesorería orienta en política económica, monetaria y de impuestos. Finanzas asesora al gobierno sobre las estrategias y las prioridades presupuestarias, tomando en cuenta las políticas macro-económicas y fiscales. Las dos organizaciones trabajan conjuntamente. Las tres agencias centrales de la Commonwealth Australiana -el Primer Ministro y el Gabinete, la Tesorería y el Ministerio de Finanzas- funcionan como la parte esencial de un sistema de relaciones de poder en el gobierno, que asegura que las preferencias políticas sean implementadas en toda la burocracia (Pusey, 1991).

Cada ministerio y agencia es responsable de la contratación de personal, a excepción del personal directivo compuesto por altos funcionarios (*Senior Executive Service, SES*), cuyas condiciones de ingreso y formación le corresponden a la Comisión de la Función Pública. El SES se creó en 1984, a fin de que el gobierno pudiera disponer de un grupo de funcionarios de alto rango capaces de asegurar funciones de asesoramiento y de gestión de alto nivel en los ministerios.

Después de las elecciones de 1996, el gobierno creó la *National Commission of Audit* (NCA), que ha establecido la necesidad de un cambio cultural y estructural en el sector público que permitan mejoramientos en la realización de programas del sector público. Entre las propuestas, se ha argumentado que la carrera de servicio civil sea reemplazada por contratos de tiempo determinado en función de los resultados, así como facilidades para el despido de personal cuyo rendimiento no sea satisfactorio.

Las reformas pueden ser clasificadas en dos grandes iniciativas: el *Financial Management Improvement Programme* (FMIP) y el *Programme Management and Budgeting* (PMB), los cuales se tratan a continuación.

El **Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera** (1984) fue institucionalizado como el marco para las reformas de los siguientes años. El FMIP fue diseñado para dirigir actividades administrativas en un ciclo estratégico que involucra fases integradas de planeación, presupuesto y asignación de recursos, implementación y evaluación (Halligan y Power, 1992).

El FMIP se enfoca en acuerdos que permiten la descentralización de las decisiones de los gastos corrientes, la flexibilidad de éstos y la realización de reportes por medio de una base contable. Incluye

acuerdos de gastos corrientes, dividendos de eficiencia, flexibilidad sobre recursos no utilizados y préstamos de futuros presupuestos, descentralización financiera, indicadores de resultados y métodos contables (OCDE, 1997).

Todas las agencias y departamentos dependientes del presupuesto están sujetas a los acuerdos de gastos corrientes. Estos permiten a los administradores disponer del presupuesto, incluyendo los gastos asignados para personal, como ellos lo consideren adecuado, con pocas restricciones en la transferencia entre las partidas.

La nueva fase política del presupuesto determinó ahorros de la base presupuestaria de los portafolios para nuevas políticas, a través de un dividendo de eficiencia anual en la base presupuestaria. Esta deducción ha sido un intento para que los administradores produzcan lo mismo, o más, con menos recursos y reasignar los recursos a nuevos programas.

Las agencias esperan un dividendo de eficiencia cada año. Desde 1996 es del uno por ciento; anteriormente fue de 1,25 por ciento (Xavier, 1998), aplicado al presupuesto de gastos corrientes, el cual se transfiere a un fondo común.

Los “Acuerdos de Recursos” establecen proveer recursos adicionales o flexibilidad por un período determinado; la mayoría de los acuerdos consideran los gastos corrientes y sólo algunos incluyen gastos en programas. Cada acuerdo de recursos es la negociación final entre Finanzas y el departamento afectado.

En 1992 se estableció que los departamentos hicieran sus reportes en una base contable. Hubo un período de transición en el cual los departamentos tenían la opción de hacer sus reportes en la base contable o la tradicional de caja. Después de este período, que abarcó el año financiero de 1995, todos los departamentos deben reportar en una base contable.

La **Administración y Presupuestación por Programas** (1984) forma parte del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera, y se enfoca en los propósitos del gobierno y en los acuerdos de eficiencia y eficacia de la actividad, más que en un nivel de gasto en insumos (OCDE, 1997).

Las proyecciones representan decisiones provisionales del gobierno en gastos futuros. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los tres siguientes años. Antes de las reformas presupuestarias, las deliberaciones anuales del Gabinete y del Parlamento se centraban en el año inmediato, ignorando las implicaciones de las decisiones presupuestarias en los años siguientes. Las proyecciones pretenden eliminar esta tendencia al tomar decisiones del presupuesto cada año, considerando el impacto del gasto futuro.

Cada cartera o portafolio es un conjunto de departamentos en el proceso presupuestario, que tienen objetivos comunes. El portafolio presupuestario abarcó dos lineamientos principales: agrupar programas y funciones que contribuyeran a los mismos objetivos; y concentrar prioridades y decisiones de recursos. En 1987 se concentraron los 28 departamentos que existían en 16 portafolios (Xavier, 1997), agrupando los departamentos de acuerdo a sus funciones. Las reformas han implicado que las negociaciones entre Finanzas y los ministerios se enfoquen en cuestiones políticas más que en detalles de gasto (Zifcak, 1994 y OCDE, 1997).

Los ministros y administradores reportan a partir de los *outcomes* y *outputs* planeados y de los resultados alcanzados. En los reportes anuales existe mayor información de resultados, los cuales comparan los resultados de los programas contra los niveles planeados. El reporte anual ha representado la rendición de cuentas de los departamentos y agencias.

El gobierno aprobó en 1987 una evaluación estratégica que ha ganado ímpetu, al punto que se ha convertido en uno de los principales aspectos para distribuir recursos. La evaluación incluye la valoración retrospectiva de los resultados del programa y el análisis *ex ante* de las propuestas del programa.

La sistematización se ha dado a través de tres requerimientos formales que han sido acordados por el Gabinete, y se conocen como la evaluación estratégica (OCDE, 1997):

- Cada portafolio prepara un plan anual de evaluación de portafolio (*Portafolio Evaluation Plan*, PEP), cubriendo la evaluación que se va a realizar en los próximos tres años.
- Los nuevos propósitos políticos sometidos al Gabinete deben incluir acuerdos para su evaluación.

- Reportes completos de evaluación deben ser publicados, lo que permite una amplia difusión de evidencias sobre los resultados del programa y el escrutinio del rigor y la objetividad de la evaluación.

Las reformas administrativas han establecido que la relación entre los ministros y los funcionarios sea descrita como “justa” en algunos aspectos y “holgada” en otros, que lleva a menos autoritarismo y a un diálogo político interno, así como a un compromiso organizacional (Campbell y Halligan, 1992).

Puede concluirse que las reformas llevadas a cabo en Australia han permitido ceder responsabilidad financiera del centro del gobierno a los departamentos; sin embargo, la descentralización ha sido lenta y desigual (OCDE, 1997). Los portafolios se encuentran bajo una disciplina y revisión constante de los programas. El Departamento de Finanzas juega un papel muy importante en el manejo de las evaluaciones de los departamentos.

El FMIP se ha enfocado en acuerdos que permitan la descentralización administrativa de los gastos corrientes; sin embargo, la flexibilidad en el uso de los recursos se da a partir de una serie de negociaciones entre Finanzas y el departamento afectado. Los dividendos de eficiencia representan una relativa autonomía de los portafolios, los cuales se ven obligados a ahorrar fondos que serán invertidos en políticas consideradas prioritarias, lo que conduce a una serie de negociaciones entre las agencias controladoras y las ejecutoras del gasto.

En Australia, como en Nueva Zelanda y el Reino Unido, existen niveles de incertidumbre que las reformas no han podido superar o que éstas mismas han creado. Al no existir una clara separación de funciones entre el Departamento de Finanzas y las agencias, como sucede en Australia y el Reino Unido, la relación entre ellos se ha visto seriamente afectada (OCDE, 1997). Por otro lado, el cambio en las relaciones que se ha dado entre las agencias controladoras y las agencias ejecutoras ha generado fricciones en las constantes negociaciones que existen entre ellas

4. México

En 1995, el gobierno federal inicia un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental, al que se le llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. De acuerdo al diagnóstico elaborado por este programa, resulta necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretende transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Promap, 1996).

Para alcanzar lo anterior, dentro de la reingeniería organizacional se contemplaba una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Esta última reforma implica transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores (SHCP, 1998).

Una de las vertientes de esta modernización administrativa es la modificación de los mecanismos para formular y ejecutar el gasto, ya que existía una fragmentación del sistema presupuestario desde la planeación hasta la evaluación. Esto, debido a que la elaboración del presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.

De esta manera, la reforma al sistema integral de programación y presupuestación tiene su base en el Programa de Modernización Administrativa (Promap) y en el Programa Nacional de

Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). El Pronafide propone dos innovaciones: la primera es un replanteamiento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental, y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados.

Así, son dos los objetivos de esta reforma al sistema presupuestario: consolidar la implantación de una nueva estructura programática, y promover la evaluación del desempeño como procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y a los objetivos de las dependencias y entidades. Esto implica un cambio cultural en las etapas del proceso presupuestario, que se pretende conseguir con la adopción de categorías y elementos programáticos que se puedan medir (SHCP, UPCP, noviembre de 1997).

La nueva estructura programática es, precisamente, un conjunto de categorías y de elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Las primeras tratan de definir el universo de la acción gubernamental, clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Los segundos pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos, y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores.

Esta nueva estructura busca alcanzar un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno, cuyos resultados sean que al interior de cada una de las dependencias y entidades exista un responsable de la función o subfunción, se reconfiguren las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo a las actividades, se simplifique el proceso de presupuestación y se evite la duplicidad de funciones.

El **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)** es un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Sus objetivos son fortalecer un cambio en la gestión gubernamental, encaminado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma, el SED otorga elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar programas que requieran estudios para justificar su existencia. Así, este sistema supone una integración de los siguientes componentes: auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del Promap.

La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el producto de los procesos de ajuste, negociación y actividades llevadas a cabo en dos niveles. En el primero se encuentra la SHCP y participan la Subsecretaría de Egresos, la Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP), la Dirección General de Política Hacendaria y las direcciones generales de Programación y Presupuesto Sectoriales. En el segundo nivel están las dependencias y entidades del sector público, en particular las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto, y las unidades responsables (UR) de cada dependencia. Visto en esta forma, la formulación del presupuesto es un proceso circular entre la SHCP y las dependencias y entidades.

En el caso de México, las reformas apenas comienzan. La SHCP, como agencia controladora, aún se encuentra en un proceso de capacitación para generar las reglas y marcos de actuación de las diferentes partes involucradas en la Reforma al Sistema Presupuestario. La autonomía que puedan disponer los organismos gubernamentales es todavía incierto; actualmente, las agencias controladoras mantienen un alto nivel de control.

Es muy probable que los puntos de incertidumbre a los que se pueda enfrentar México no diferirán tanto de los que se han encontrado en los otros países; sin embargo, sí es posible añadir problemas inherentes al sistema, como son los altos grados de discrecionalidad que se manejan.

A manera de resumen, se destacan las reformas legales e institucionales de los cuatro países estudiados como un factor clave que ha establecido las nuevas reglas bajo las cuales operan las distintas agencias gubernamentales (ver cuadros 1 y 2) .

Cuadro 1

PAÍS	REFORMA LEGAL O NORMATIVA
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa del sector estatal. Define jefes ejecutivos para los deptos. dándoles mayor responsabilidad frente a ministerios y en la gestión financiera. Los dirigentes son contratados por tiempo específico y atados a resultados. Se designan por proceso de competencia pública. - Iniciativa de finanzas públicas. Dirige el presupuesto hacia resultados. Asignaciones por resultados y no por insumos. Los ministerios compran los servicios que los departamentos producen. Se realiza un acuerdo anual de resultados entre departamentos y ministerios tanto de <i>outcomes</i> como de <i>outputs</i>. - Áreas estratégicas y claves de resultados. Las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde una visión general de los ministerios. Las segundas son las definiciones de cada departamento para alinear sus resultados a las áreas estratégicas. - Práctica contable aceptable. Manual de control y uso del gasto. - Iniciativa de empresas del Estado. Define mecanismos, propios de la administración de empresas privadas, para el uso de empresas públicas.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa de administración financiera. Establece objetivos, recursos e información necesaria para llevar a cabo las reformas - Iniciativa para mejorar la administración: <i>Next steps</i> (los siguientes pasos). Permite a los departamentos definir cómo hacer las cosas y dirigir las acciones de las agencias a los objetivos sin intervenir operativamente. - Documentos estructurales (framework documents). Cada agencia <i>next step</i> tiene este marco normativo. Se negocia con los departamentos para generar autonomía de acción a las agencias. - Carta del ciudadano. Obliga a las agencias y departamentos a informar específicamente el tipo y calidad de los servicios. Los ciudadanos tienen mecanismos para evaluar y proponer. - Iniciativa de compitiendo por la calidad. Definición de qué tipo de servicios deben ser realizados por el gobierno y cuáles dejados a la competencia, con el fin de que los provea quien esté mejor preparado.
Australia	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de mejora de la administración financiera (1984). Se establece que el presupuesto se planea para tres años, con análisis y evaluaciones prospectivas del próximo año y de las posibles implicaciones en los siguientes dos. Se firman acuerdos de diferente tipo para otorgar flexibilidad en el manejo de los recursos. El manejo de los costos corrientes es definido en un acuerdo de resultados y reglas que, una vez firmado, es muy flexible. Acuerdos para el manejo de recursos ahorrados. Los dividendos de eficiencia son ahorros acordados que aseguran el mantenimiento de los servicios con menores recursos. Estos ahorros se suman en una bolsa que después es negociada entre todas las carteras y agencias para apoyar nuevos proyectos o proyectos estratégicos. Existen acuerdos también para hacer flexible el manejo de recaudaciones o de adquisición de tecnología. - Programa de administración y presupuestación (1984). Introduce la lógica de construcción de programas gubernamentales, como la unidad de presupuestación y evaluación del sector público. Los programas están basados en resultados. Se definen a través de proyecciones de gastos, que son base de la negociación presupuestal en el tiempo. Existen carteras de departamentos que atacan problemáticas similares con el fin de enfatizar la cooperación intergubernamental y asegurar cooperación en la definición de prioridades. Cada agencia define los mecanismos de evaluación, pero guiada y observada por las agencias responsables de asignar los recursos.
México	<ul style="list-style-type: none"> - PRONAFIDE: replanteamiento integral de la clasificación de actividades. Introducción de indicadores estratégicos de resultados. - PROMAP: busca generar una organización gubernamental eficaz y eficiente, con cultura de servicio y devolviendo facultades a las unidades que enfrentan los problemas sociales directamente. - NEP: genera orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades. Liga misiones organizaciones, unidades responsables y su acción con respecto a resultados o impacto alcanzado. - SED: nuevo modelo de medición de resultados. Indicadores estratégicos para guiar la evaluación y la administración. Encuestas a la población y convenios de desempeño.

Cuadro 2

PAÍS	REFORMA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Nueva Zelanda	-Transformación de la relación departamentos- ministerios. Los departamentos adquieren una dirección ejecutiva temporal sustentada en resultados. Los ministerios “compran” los servicios de los departamentos. - A la dirección de los departamentos se le otorga amplia libertad para utilizar los recursos, siempre y cuando se sustente en las reglas de práctica contable aceptadas y logre los resultados buscados. - Cada depto. tiene sus propias cuentas bancarias. - El presupuesto se basa en planes de tres años, que son revisados por últimas instancias y negociados de manera continua entre deptos., ministerios y parlamento. El presupuesto sigue siendo anual en su aplicación.
Reino Unido	- Creación de agencias <i>next steps</i> . Negocian y definen objetivos, y a partir de ésto, dejan en libertad a la agencia. Los puestos directivos son definidos por competencia abierta. Una parte de los salarios está amarrado a resultados. El departamento “compra” los servicios a la agencia. El depto. es responsable ante el parlamento. - Unidades de control de la eficiencia. Revisan cómo mejorar y medir la acción de la administración pública. Generan estándares. - Las agencias son responsables de los <i>outputs</i> (resultados) y los departamentos de los <i>outcomes</i> (impacto).
Australia	- Cada agencia es responsable de la contratación del personal, a excepción del personal del servicio ejecutivo (directivos). - El servicio ejecutivo asegura el desarrollo del personal de alto nivel del gobierno, con mecanismos de competencia y profesionalización. - A través del programa de definiciones de desempeño, se definen las ligas entre recursos, objetivos y resultados. - Fue adecuado y mejorado el portafolio de medidas presupuestales y declaración de mediciones, donde es clave ligar toda la información a los impactos alcanzados. - Se diferencia entre <i>outputs</i> (resultados operativos) y <i>outcomes</i> (impactos).
México	- Buscan una mejor relación entre DGPPs de hacienda y DGPOP de entidades y dependencias. - Dan un nuevo rol a las unidades responsables: mayor responsabilidad y mayor capacidad para asegurar resultados. - Se busca una integración entre las misiones institucionales, los grandes parámetros de la planeación nacional, las definiciones macroeconómicas, que al mismo tiempo otorgue una herramienta de planeación y permita revisar y controlar resultados por parte de la población.

B. Dilemas organizacionales de las reformas

El recorrido que se puede seguir para la descripción de estas experiencias, tiene como foco principal de atención las transformaciones institucionales, legales y organizativas que dan soporte y legitimidad al lanzamiento e implementación de las reformas presupuestales. De la misma manera, ha sido importante hacer énfasis en ciertos problemas y dilemas clave que las reformas gerencialistas del presupuesto están enfrentando. Lo que es más interesante observar es que, pese a las grandes diferencias (en todos sentidos) entre los países analizados, diversas similitudes son posibles de arriesgar.

Es importante recordar, sin embargo, que este esfuerzo de exploración no busca proponer generalizaciones. La intención ha sido otra, mucho menos ambiciosa: realizar una exploración *ad hoc*, pero plausible o sugerente, con la finalidad de encontrar primeras pistas respecto a lecciones prácticas que, a partir de estas experiencias, puedan ser retomadas por otras similares (y claro, lecciones para el futuro de estas mismas experiencias).

De esta manera, el siguiente análisis busca lecciones posibles más que conclusiones definitivas, con base en las siguientes categorías:

- Reforma legal o normativa
- Reforma institucional u organizacional, y a nivel de efectos estratégicos de las reformas
- Papel de las agencias controladoras
- Autonomización de las organizaciones gubernamentales y
- Espacios de incertidumbre que quedan en el marco de la reforma hacia el futuro.

1. El espacio legal y normativo de la reforma: un apoyo de legitimación y organización fundamental

Cada una de las reformas ha buscado sustentarse en un marco legal y normativo que permita legitimar e institucionalizar las propuestas de la reforma. De alguna manera, un presupuesto orientado a resultados, resultados medibles y compromisos tangibles, es sin lugar a dudas una compleja transición para cualquier burocracia gubernamental. Esto es debido a múltiples razones, pero entre ellas se encuentra el hecho de que muchos de los problemas públicos sobre los que los gobiernos actúan son altamente inciertos en su resolución (Wildavsky, 1993). No necesariamente existen teorías suficientes que definan con claridad sus causas y efectos sociales. De la misma manera, la definición de indicadores de desempeño no sólo es una actividad académica compleja, sino que es políticamente delicada. En efecto, enfrentarse a problemas complejos y altamente dinámicos genera espacios de incertidumbre muy altos.

Ningún grupo racional se compromete fácilmente a la obtención de resultados en espacios de alta incertidumbre (DiIulio, 1994). Simplemente esto sería un suicidio. Más aún cuando la incertidumbre viene del hecho de que la acción del gobierno es sólo una parte de la solución, ya que existen múltiples individuos y grupos cuyo comportamiento es clave, a su vez en combinación con las acciones gubernamentales, para resolver un problema u obtener cierto resultado social.

El marco legal y normativo es, en este sentido, clave. Como es posible observar en todos los casos analizados, la transformación del marco legal tiene ciertas características. Principalmente el hecho de no ser una definición e imposición de reglas, exclusivamente. *En otras palabras, no sólo se define que el presupuesto será desarrollado a través de una lógica formal de medición de resultados y de desempeño, sino que varias de las leyes o marcos normativos han sido creados para inducir ciertos comportamientos. De esta manera, no son sólo ordenaciones que hacen obligatorias ciertas reglas del juego, sino que se plantean generar ciertos comportamientos con miras a obtener mayor eficiencia a través de un proceso que podríamos llamar de autonomización de las organizaciones públicas.*

Así, podríamos decir que en la mayor parte de las iniciativas de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, el marco normativo general que las sustenta propone generar las bases de una mayor autonomía de gestión de las organizaciones gubernamentales (cuadro 1).

Las preocupaciones sustantivas de este marco normativo y legal parecen ser: a) informar y convencer sobre los nuevos valores que se buscan inducir en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no únicamente de los gastos, visión de resultados); b) generar los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia; c) generar espacios de autonomía de las organizaciones gubernamentales; y d) generar, al mismo tiempo, el marco general de las reglas del juego para evitar falta de congruencia o de control mínimo sobre los recursos públicos.

En este punto particular, el caso mexicano se queda todavía, por lo menos, un paso atrás. El marco legal y normativo generado está definido de tal manera que los incisos a), b) y d) antes descritos son la preocupación sustantiva, no así el que se refiere al proceso de autonomización de la gestión. De alguna manera, el tercer punto queda implícito cuando se habla de inducir a las organizaciones gubernamentales a medir resultados a través del SED (Sistema de Evaluación del Desempeño). Sin embargo, las dificultades y las reglas del juego a través de las cuales este tipo de acciones llevará a una organización efectiva y eficiente, autónoma en diversos espacios de gestión, no parecen estar previstas aún con suficiente detalle.

Pese a que estas reformas han sido diseñadas tomando en consideración teorías racionalistas, como la del agente-principal (Jensen y Meckling, 1976; Walsh y Seward, 1990; Tirole, 1994), el problema de la relación entre agencias controladoras e implementadoras del gasto no ha sido resuelto³. La complejidad organizativa de los comportamientos es mucho mayor que la asumida por tal esquema.

De alguna manera, es fundamental prever la complejidad de otorgar mayor autonomía a las organizaciones gubernamentales con el fin de que verdaderamente puedan comprometerse a obtener

resultados. Demasiada autonomía puede generar caos y desorden en la acción pública, pero demasiado poca evita que las organizaciones gubernamentales identifiquen su contexto de manera específica y se comprometan a actuar con prontitud e inteligencia, reduciendo la posibilidad de que los actores gubernamentales busquen soluciones concretas a situaciones específicas.

Sin embargo, la complejidad no termina aquí. *También es observable la preocupación de que el equilibrio entre qué tanto control y qué tanta autonomía no es algo que se pueda prescribir. Es, en realidad, una constante lucha entre las agencias controladoras que buscan la congruencia general y las organizaciones gubernamentales particulares que buscan responder a su contexto de manera específica.*

Los esfuerzos en Nueva Zelanda para precisar normativamente las áreas estratégicas y las de resultados, hablan de la búsqueda de este equilibrio, donde las agencias controladoras se convierten en generadoras de marcos generales pero mínimos (y suficientes), y las organizaciones obtienen espacios mayores de independencia a partir de criterios estratégicos claros y resultados específicos medibles. En el mismo sentido va el Programa de Administración y Presupuestación, que busca “amarrar” el presupuesto a programas y generar cooperación interorganizacional para la definición de prioridades y mecanismos de evaluación.

En el caso del Reino Unido, la autonomización vía las agencias *Next Steps* ha implicado el desarrollo de marcos normativos (*Framework Documents*) para dar un espacio de negociación institucional entre agencias controladoras y organizaciones gubernamentales.

El marco legal y normativo, entonces, cubre varios aspectos a la vez, no sólo intentando generar un marco impositivo de acciones obligatorias, sino también la generación de organizaciones e instituciones que permitan encontrar en la práctica, de una manera incremental incluso, el equilibrio crítico de una reforma presupuestal dirigida a resultados: qué tanto control, qué tanta autonomía y cómo mantener y reproducir los esquemas exitosos de institucionalización de estos valores.

2. Reforma institucional u organizacional: en busca del equilibrio

El marco legal y normativo debe ser implementado e institucionalizado. La generación concreta de espacios donde los nuevos comportamientos se deben generar y repetir es una tarea sumamente delicada. *En todas las experiencias se busca que estos espacios organizativos permitan dos cosas: dirigir hacia resultados a las agencias gubernamentales, y para ello, otorgarles nuevos marcos de relación con las agencias controladoras.*

En el caso de Nueva Zelanda, el formato es sumamente directo: evaluación por resultados e indicadores específicos, y dependencia laboral de los funcionarios respecto de resultados. Se establece un marco de negociación con visión de tres años, y a partir de ciertas reglas contables predefinidas, las organizaciones gubernamentales tienen alta autonomía para generar sus acciones (cuadro 2).

En el Reino Unido, el desarrollo de marcos de evaluación homogéneos y detallados ha sido clave, pues las agencias *Next Steps*, después de un proceso arduo de definición de objetivos y prioridades, son altamente autónomas en su gestión particular (cuadro 2).

Australia ha buscado adecuar su servicio civil a las nuevas exigencias de medición de resultados en el desempeño de los funcionarios. Para generar mayor congruencia, se han generado portafolios o redes de organismos similares para poder evaluar mejor y de forma más ágil los impactos pretendidos y alcanzados en cada uno de los ramos (cuadro 2).

En México se está buscando una mayor relación de diálogo entre las agencias controladoras y los organismos gubernamentales (cuadro 2). A partir de un proceso de planeación estratégica y de reglas más claras de negociación, se busca inducir que los organismos gubernamentales vayan tomando un papel más autónomo, conforme sean capaces de definir los resultados y los impactos que desean alcanzar. Para esto, los convenios de desempeño dentro del desarrollo sistemático del SED serán clave para generar los espacios de autonomía bajo un marco de reglas más precisas.

3. El papel de las agencias controladoras: del control del proceso a la generación de las reglas del juego

Ante las nuevas dinámicas generadas por un presupuesto ligado a resultados, las agencias controladoras tienen un importante reto en la transición: servir como mecanismos para dar viabilidad al proceso de autonomización, pero sin que esto implique generar desorden y, por lo tanto, altos niveles de incongruencia en la acción gubernamental. El equilibrio no es sencillo si pensamos que la responsabilidad política y la rendición de cuentas no es tampoco sencilla de “distribuir”. En otras palabras, para que los gobiernos funcionen deben ser vigilados, y para esto deben existir responsables visibles y específicos.

Las agencias controladoras tienen una visibilidad alta y una responsabilidad global sobre la actuación del sector gubernamental, pero por otro lado, muchos controles, para asegurar el cumplimiento de ciertas reglas y de la responsabilidad, limitan la capacidad de las organizaciones para enfrentar con flexibilidad su contexto particular. *Por ello, el papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas, adaptando a las circunstancias un marco aceptable, mínimo pero efectivo, de las reglas del juego, y ya no controlar los detalles de la gestión de cada organismo gubernamental.*

En los casos analizados se puede apreciar que la tendencia hacia agencias controladoras de este tipo implica un proceso de aprendizaje continuo. En el caso de Nueva Zelanda, la negociación de los parámetros generales por parte de las agencias controladoras es constante. La búsqueda de presupuestos de tres años ha ayudado a que tales reglas generales y sus negociaciones sean más claras; sin embargo, existe constante discusión respecto a cómo asegurar la acción gubernamental en el largo plazo (cuadro 3). En el caso del Reino Unido, los gastos corrientes son estrictamente controlados por las agencias controladoras. De la misma manera, existen proyectos de delegación limitada, donde tales agencias aprueban sus presupuestos (cuadro 3).

Es también posible observar, en este caso, uno de los fenómenos más interesantes respecto al papel de la NGP y las reformas presupuestarias. La pugna entre Hacienda y la OPSS puede ser leída como una evidencia de que la NGP está procreando una redistribución del poder en las estructuras burocráticas. En términos generales, es posible argumentar que todas estas reformas han beneficiado a las agencias controladoras, sobre todo aquellas del área financiera, por sobre el poder de las burocracias operativas. El papel que jugó la OPSS en el Reino Unido, al menos en el período de John Major, fue que, aun siendo una agencia controladora, buscó frenar el excesivo ímpetu y poder de las agencias financieras en este nuevo juego que las reformas presupuestarias crearon.

En el caso de Australia, donde las reglas del juego aparentemente han llegado a un grado significativo de aceptación, las negociaciones para generar congruencia en términos generales en la actividad pública continúan. De la misma manera, existe amplia preocupación en el hecho de que sean las propias organizaciones las que definan sus propios mecanismos de evaluación (cuadro 3). Por un lado, esto es adecuado dado que se busca que sean las propias organizaciones las que comprendan mejor al objeto y al contexto al que se enfrentan. Pero por el otro, pueden generar mecanismos de evaluación demasiado “blandos”, con lo que se perdería el sentido de dirigirse a resultados si éstos no son los adecuados o si no están siendo definidos los necesarios, y a un nivel lógico o socialmente demandado.

En el caso mexicano, la transición apenas comienza. La agencia controladora tiene la responsabilidad de los ingresos, de los gastos y de la presentación del presupuesto de la federación ante el Congreso (cuadro 3). De esta manera, se encuentra en un proceso de adaptación, de capacitación, para generar las reglas generales y los marcos de actuación comunes entre las diferentes partes de la administración pública. Uno de los instrumentos que está siendo probado es el de convenios de desempeño específicos, donde ciertos espacios de autonomía de las organizaciones son aceptados y definidos a partir de ciertos compromisos y resultados.

Es importante resaltar cómo en la práctica, la transición hacia un papel directivo-estratégico

por parte de las agencias controladoras no es sólo un asunto de incentivos correctamente diseñados ni de marcos institucionales transparentes. El papel político del control, y con ello el de la distribución de responsabilidades y de visibilidad pública, son asuntos clave en la consideración de los esquemas de reforma. El mantenimiento de la congruencia en la actuación pública es un asunto político de primer orden, y un proceso de autonomización mal diseñado puede ser un peligro más grave y, a la larga, un proceso más costoso para la sociedad que el de mantener una lógica tradicional de actuación del sector público.

Cuadro 3

PAÍS	ROL DE LAS AGENCIAS CENTRALES
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> - Negocian el plan presupuestario final. - Presentan el presupuesto al Parlamento. - Definen estándares generales y negocian su aplicación en cada departamento.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> - Mantienen estricto control sobre gastos corrientes. - Definen reglas del juego entre las diferentes partes. - Aprueban gasto de proyectos de “delegación limitada”.
Australia	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzas otorga la información y los procedimientos para la definición de las carteras, de los mecanismos de evaluación, de los presupuestos multianuales, de los acuerdos de flexibilización y de la evaluación de resultados. - Monitorean y negocian los ajustes de los programas y su congruencia. - Vigilan cómo las agencias se evalúan.
México	<ul style="list-style-type: none"> - Establecen marco macroeconómico. Desarrollan presupuesto y definen ingreso y gasto en la misma institución. - Definen límites y reglas al proceso. - Inducen y capacitan para la incorporación de la NEP-SED. - Negocian los convenios de desempeño. - Presentan el presupuesto al Congreso.

4. Autonomía de las agencias gubernamentales: control y eficiencia en un juego de equilibrio

La posición gerencialista sobre la necesidad de reformar las organizaciones gubernamentales es muy clara: un incremento en la eficiencia viene necesariamente ligado a un incremento en la flexibilidad y discrecionalidad en el manejo de la organización. Conforme ésta voltee hacia el público, a su contexto particular, funcionarios públicos con mayores márgenes de acción y con incentivos a la innovación, encontrarán cada vez mejores caminos para resolver los problemas públicos o para satisfacer las demandas de la sociedad (Osborne y Gaebler, 1990).

Por ello el énfasis puesto en los resultados y el desempeño: las organizaciones gubernamentales que ligen sus acciones a tales objetivos, tendrán una clara lógica de actuación, lo que permitirá que la gestión particular, la micro gestión propiamente dicha de la organización, sea más libre y más lógica incluso.

La clave, contradictoriamente, es que se debe obtener una flexibilización y liberalización de la organización gubernamental siempre y cuando los valores generales estén perfectamente acordados y sean homogéneos. Es una contradicción, pues es organizacionalmente lógico que organizaciones realmente flexibles e innovadoras puedan cuestionar legítimamente con el tiempo tales valores generales, que a final de cuentas restringen de todas maneras las posibilidades de acción de la organización. En otras palabras, la autonomía de las organizaciones gubernamentales es fundamental, pero la búsqueda de ajustes en el tiempo es sustantiva, pues la congruencia de los valores globales necesita ser debatida y discutida constantemente por los actores políticos y burocráticos involucrados.

Nuevamente aquí no hay recetas, sino sólo experimentos, intentos incrementales por guiar este proceso de adaptación y aprendizaje. En Nueva Zelanda, las asignaciones generales del presupuesto son negociadas por la agencia controladora con el Parlamento, y en esto tiene poco poder de negociación, si bien la autonomía operativa ya en la marcha es particularmente alta en este caso (cuadro 4).

En el Reino Unido, los departamentos se enfrentan a un número importante de agencias

controladoras: Carta del Ciudadano, Compitiendo por la Calidad y Control de la Eficiencia. Si bien el nivel de autonomía de las agencias *Next Steps* es alto, pasan por un proceso arduo de negociación y no tienen libertad para manejar sus gastos corrientes (cuadro 4).

En Australia se acepta que la autonomía es alta, incluso para el manejo de los gastos corrientes, pero la definición de indicadores de desempeño no es suficiente para enmarcar un comportamiento congruente del sector público en general (cuadro 4). De esta manera, existen acuerdos *ad hoc* particulares, que se generan constantemente con el fin de dar un ajuste incremental al proceso de integración y de acuerdo a las circunstancias de cada agencia. Las carteras o la formación de redes de organizaciones gubernamentales, agrupadas bajo la lógica de que atacan problemas similares o interrelacionados, ha sido otra manera de buscar criterios diferenciados pero relativamente globales, para alcanzar una coordinación horizontal y vertical.

En el caso mexicano, el asunto de la autonomía de las organizaciones gubernamentales es todavía muy incierto (cuadro 4). La inercia de los mecanismos tradicionales de presupuestación y organización es muy resistente. Los instrumentos de la reforma todavía no son incorporados como parte del proceso organizativo en un buen número de agencias. No hay todavía un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de gestión, ni una metodología de evaluación. Los convenios de desempeño todavía están por probarse, y la relación autonomía-responsabilidad apenas comienza a ser un punto de diálogo entre las diferentes partes del aparato gubernamental. Las agencias controladoras tienen aún un control importante sobre el manejo de gestión de las organizaciones gubernamentales y los mecanismos para generar mayor autonomía están por desarrollarse.

Cuadro 4

PAÍS	AUTONOMIZACIÓN DE LAS AGENCIAS
Nueva Zelanda	- Alta autonomía de operación de los departamentos. - Asignaciones presupuestarias son negociadas y controladas por ministerios. Los departamentos tienen poca capacidad de negociar asignaciones generales.
Reino Unido	- Tesoro está separado ahora de las siguientes agencias: unidades de control de la eficiencia, <i>next steps</i> , carta del ciudadano y compitiendo por la calidad. Estas agencias tienen su propia lógica y autoridad, lo que hace el proceso necesariamente más flexible.
Australia	- Alta autonomía para definición de resultados, indicadores, evaluación e incluso gasto corriente. - El grado de flexibilidad sobre el marco normativo restrictivo está sustentado en acuerdos diversos. - Las carteras (la vinculación de varios departamentos y agencias con un mega ministerio o ministerio controlador) son mecanismos de coordinación y negociación horizontal y vertical.
México	- Qué tanta autonomía van a alcanzar las entidades y dependencias es incierto. - Se necesita un proceso de reforma organizativa para incorporar los principios de la NEP-SED. - La NEP y el SED todavía no son una parte integral organizativa para un buen número de agencias gubernamentales. - No hay un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de resultados que debe construirse ni una metodología de evaluación general todavía.

5. La reforma a prueba: altos niveles de incertidumbre

En términos generales, es observable que las reformas gerencialistas del presupuesto se encuentran en un momento crítico. Su viabilidad y su capacidad para transformar el sector público de manera definitiva están todavía por comprobarse. Los niveles de incertidumbre son muy altos, incluso en aquellos casos donde la implementación de este tipo de esfuerzos lleva ya varios años.

En Nueva Zelanda, los conflictos por la definición de las asignaciones presupuestarias son sistemáticos. Dado que el sistema de definición de costos y cuantificación de valores y resultados no está todavía completamente desarrollado, el espacio para la discusión y negociación entre las partes es sumamente desigual y endeble (cuadro 5).

En el Reino Unido comienza a generalizarse una profunda confusión entre el papel de los departamentos y de las agencias. La polémica respecto a si hay sobrecontrol por parte de los primeros o sobreautonomía por parte de las segundas, es un indicador posible de que la transparencia del proceso

de evaluación y de medición de desempeño es todavía poco clara y sigue siendo un objeto de debate (cuadro 5).

En Australia, las negociaciones respecto a los ajustes presupuestales o a los mecanismos de evaluación son arduas, y las bases sustantivas para otorgar homogeneidad a este tipo de negociación están todavía muy lejos de ser aceptadas generalizadamente. Esto, básicamente, porque es difícil definir con precisión *outcomes* y *outputs* medibles, generales y donde todos los actores estén de acuerdo o por lo menos haya un consenso sólido para cada caso (cuadro 5).

La tensión entre las agencias controladoras y las organizaciones respecto al detalle y tipo de evaluaciones es sumamente difícil por lo tanto. Es probable que las imposiciones políticas o jerárquicas sigan jugando un papel importante para resolver disputas. El mecanismo de las carteras, pensado para otorgar coordinación horizontal y vertical, ha llevado a poner de relieve las desiguales capacidades e influencias de que gozan las diferentes agencias.

En el caso mexicano, una experiencia todavía en vías de implementación integral, los puntos de incertidumbre no son diferentes; solamente que están un paso atrás en su desarrollo. Los incentivos para el cambio no están clarificados todavía. Los instrumentos para echar a andar los principales elementos del proceso han opacado la búsqueda de los mecanismos para resolver las diferentes contradicciones entre control y autonomía, que se comienzan a generar a la luz de un presupuesto dirigido a resultados.

El debate y discusión respecto a qué parámetros son los importantes para evaluar el desempeño y cómo se interpretan los impactos sociales de manera efectiva, apenas comienza. Las posibilidades de generar incentivos específicos para incorporar los valores de la reforma están en proceso de implementación. Además, la carencia de un sistema de servicio civil generalizado deja poco claros los espacios de definición de incentivos específicos y directos para la incorporación de la reforma (cuadro 5). No existen claras y sistemáticas reformas legales como en otros casos.

Cuadro 5

PAÍS	PUNTOS DE INCERTIDUMBRE DE LAS REFORMAS
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> - Constante conflicto entre ministerios y departamentos respecto a asignaciones presupuestarias. - El sistema de costos no está totalmente desarrollado, con lo que las negociaciones sobre resultados e indicadores para definir presupuestos son sumamente endeble.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> - Sobreprivatización vía agencias <i>next steps</i>. - Relación confusa departamentos y agencias. - Futuro del servicio civil incierto. - Agencias sobreautónomas y departamentos sobrecontroladores. Debate respecto al equilibrio que debe existir ante la falta de indicadores globales e integrales que rijan el proceso de manera transparente.
Australia	<ul style="list-style-type: none"> - Muy complicadas negociaciones sobre ajustes y acuerdos de gastos corrientes entre Hacienda y agencias. - La descentralización de decisiones se ha hecho lenta y desigual. - Difícil distinción de <i>outcomes</i> y <i>outputs</i>. - Tensiones entre agencias y agencias controladoras respecto al detalle y tipo de evaluaciones que las agencias deben realizar. - Compleja y desigual coordinación dentro de las carteras.
México	<ul style="list-style-type: none"> - Sin servicio civil no es claro cómo incentivar a los funcionarios para incorporar la lógica de resultados en su comportamiento. - Los convenios de desempeño son todavía un instrumento cuyas reglas requieren precisión con el fin de ser un mecanismo efectivo: ¿qué tanta autonomía se va a otorgar? ¿cómo se formulan compromisos? - El enlace organizativo es muy débil: ¿cómo se modifica el proceso organizacional para dirigirse a resultados y no sólo a procesos operativos? ¿dónde están los incentivos al cambio? ¿cuáles son las reglas para una dinámica de entidades y dependencias más autónomas?

C. Conclusiones: lecciones importantes para América Latina

Este análisis exploratorio es todavía sumamente parcial e incompleto. Sin embargo, es particularmente importante para América Latina advertir estas lecciones y dilemas a tiempo. Al menos tres probables vías estratégicas de análisis para el presente y futuro de este tipo de reformas parecieran

importantes de resaltar:

1. *Las reformas presupuestales dirigidas a resultados buscan generar espacios para la eficiencia del sector público a través de la autonomización de los organismos gubernamentales.* Esto debido a que se asume que las organizaciones que enfrenten su propio contexto específico con incentivos adecuados, generarán mejores acciones y resolverán mejor los problemas.

Sin embargo, es poco probable que exista una sola forma de definir “resultados” e “impactos” correctos o que socialmente no estén a debate. Por ello, el debate y la discusión de los marcos valorativos a través de los cuales se definen los resultados “correctos” o “socialmente deseados” es fundamental.

Los reformadores deben estar conscientes de que este debate sobre los valores y los proyectos es parte del proyecto en sí mismo y no un accidente “político” que hay que saltar en el camino.

2. *Las reformas presupuestales dirigidas a resultados requieren transformar el marco institucional y político en el que se mueven.* Son, de alguna manera, “estrategias de choque” que buscan romper inercias burocráticas (por lo tanto, políticas) de un número importante de actores y grupos. Sin la generación de nuevas reglas y nuevos comportamientos, este tipo de reformas es impensable. Qué tanto este cambio de comportamiento es un asunto técnico y político-organizativo es un grave dilema.

La búsqueda del equilibrio entre el uso de los instrumentos propios de estas reformas (indicadores de desempeño, planes estratégicos, leyes y normas) y la generación de espacios flexibles para la negociación, el diálogo y la capacitación, parece ser una constante práctica. No encontramos en ninguna de estas experiencias que las reformas sean exclusivamente dirigidas por mecanismos técnicos.

Siempre hay una generación de espacios flexibles para la negociación y el aprendizaje. Es importante que las reformas abran este espacio de manera consciente y premeditada. Esto es debido a que la transparencia del proceso de negociación es vital para la credibilidad de la reforma. Debido a que se está luchando contra una inercia social y política de décadas, sería ingenuo pensar que el sentido común que está detrás de la propuesta de la reforma es suficiente, aunado a los instrumentos técnicos, para dirigir el proceso de ajuste de los comportamientos.

Es más probable que los actores políticos y burocráticos encuentren nuevas salidas, formas de escapar del marco valorativo de la reforma sin ser castigados. E incluso que se encuentren nuevas reglas y formas organizacionales que respondan mejor que aquellas inicialmente pensadas por los reformadores. *La reforma es un proceso de constante negociación, no sólo de instrumentos, sino también de valores. Pensar que los valores originales de la reforma sobrevivirán en el camino intactos, es sumamente improbable.*

3. *Reformas de ajustes constantes y equilibrios contradictorios.* De la misma manera que no hay seguridad de que por sí mismos los instrumentos y los valores de la reforma se mantengan incuestionados con el paso del tiempo, es difícil pensar que existen recetas o caminos únicos para el diseño de las organizaciones y reglas que darán continuidad a la reforma.

En todos los casos analizados, se están constantemente generando nuevas estructuras y nuevos mecanismos para enfrentar las diversas contradicciones que la reforma contiene. Contradicciones, además, insalvables en términos teóricos y solamente resolubles parcialmente en la práctica. *La contradicción entre organismos gubernamentales autónomos (como requisito de eficiencia) y la congruencia valorativa o la rendición de cuentas, es una de las principales paradojas de este tipo de reformas.* Por un lado, se requiere flexibilidad, manejo innovador y atención particular a los contextos específicos de cada organismo como exigencia para asegurar verdadera eficiencia en el sector público; pero por el otro, se requiere cuidar el uso de los recursos públicos y los objetivos políticos generales del gobierno y del sistema. ¿Qué tanto administradores innovadores y pensantes tienen legitimidad para, entonces, reformar a su vez los valores globales impuestos por la reforma? Autonomía sí, pero imposición de los valores generales parece ser la respuesta de las reformas gerencialistas.

Por último, no se debe olvidar que estas reformas implican necesariamente una reestructuración de las redes de poder burocrático. Muchas de estas reformas, en general, han transformado la

correlación de fuerzas al interior del aparato burocrático. Las beneficiarias, por lo menos en esta etapa, parecen ser las agencias que controlan y dirigen las cuestiones financieras de la administración pública. Las agencias y burocracias gestoras parecen ser relegadas a espacios de implementación mecánica, donde su poder y fuerza para definir los parámetros de evaluación y desempeño son cada vez más reducidos. Es posible observar ya la respuesta de estos grupos más operativos en el papel, por ejemplo, que en el Reino Unido ha jugado la OPSS. El seguimiento y comprensión de esta pugna parece ser otra clave fundamental del análisis de estas reformas.

El ajuste práctico al que se deben enfrentar reformadores y organismos gubernamentales para encontrar un equilibrio en esta paradoja, es uno de los procesos sustantivos. De alguna manera, estos espacios de negociación y ajuste son la misma vida de los procesos de reforma, según observamos en los casos estudiados aquí. Que las reformas gerencialistas sean vistas, entonces, a la luz de esta dinámica desde un principio y no como instrumentos cerrados y neutros que deben ser aplicados sin miramientos, probablemente sea una lección importante para el futuro de las reformas mismas.

Notas

¹ Las características fundamentales de la NGP han sido explicadas en términos de dos grandes características: primero, la eliminación o relativización de las diferencias entre el sector público y privado; y segundo, un cambio en el énfasis en términos de rendición de cuentas por proceso a uno de rendición de cuentas por resultados.

² La implementación de un sistema basado en la rendición de cuentas hizo necesario hacer una clara distinción entre *outputs* y *outcomes*. Los *outputs* son los bienes y servicios producidos por los departamentos, y los *outcomes* son los resultados o impactos de los *outputs* en la sociedad. Los *outputs* son responsabilidad de los jefes ejecutivos, y los *outcomes*, de los ministros (OCDE, 1997).

³ Los límites de la teoría agente-principal para interpretar la complejidad de las relaciones organizacionales, han sido explorados en Zey, 1998; Perrow, 1986; Hirsch et al, 1987.

Bibliografía

- ARELLANO, David (1999) "Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso", en Omar Guerrero, Gestión Pública, México: UNAM.
- AUCOIN, Peter (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective, Montreal, Quebec: IRPP, Ashgate Publishing Company.
- Banco Mundial (1997) World Report, Washington: Banco Mundial.
- BARZELAY, Michael (1992) Breaking through bureaucracy, California: University of California Press.
- _____ (2000) The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press. Berkeley, Los Angeles. Oxford
- BONEO, Horacio (1985) Privatización: del dicho al hecho, Buenos Aires: Ediciones El Cronista Comercial.
- BOSTON Jonathan, John MARTIN, June PALLOT y Pat WALSH (1996) Public Management: The New Zealand Model, Auckland, New Zeland: Oxford University Press.
- CAMPBELL, Collin y John HALLIGAN (1992) Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CAMPBELL, Collin y Graham K. WILSON (1995) The End of Whitehall: Death of a Paradigm?. Oxford: Blackwell.
- CROZIER, Michel (1989) Estado modesto, Estado moderno, México: Fondo de Cultura Económica.
- DIJULIO, John (1994) Deregulating the Public Service, Washington, D.C.: Brookings.
- GASCA S. Jorge G. (1999) Servicio Civil de Carrera: La Conveniencia de una Reforma, Campeche, México: Premio Estatal de Administración Pública 1998.

- GRAY, Andrew y Bill JENKINS (1991) "The Management of Change in Whitehall: The Experience of the FMI", en Public Administration, No. 69, Spring: 41-59.
- GREGORY J. Robert (1999) "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", en Public Administration Review, (Enero-febrero), vol. 59, No. 1.
- GUERRERO O. (1999) Del Estado Gerencial al Estado Cívico. M.A. Porrúa. UAEM. México.
- HALLIGAN y POWER (1992) Political management in the 1990s. Oxford: Oxford University Press.
- HIRSH, Michael et al. (1986) "Dirty hands versus clean models", en Theory and Society, 16: 316-36.
- HOOD, C. (1991) "A public administration for all seasons", en Public Administration, 69:3-19
- _____ (1995) "The New Public Management in the 1990's: variation on a Theme", en Accounting Organizations and Society.
- JENSEN, Michael y William Meckling (1976) "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", en Journal of Financial Economics, 3: 305-60.
- JOHNSTON, Judy (1998) "Strategy, Planning, Leadership, and the Financial Management Improvement Plan. The Australian Public Service 1983 to 1996", en Public Productivity & Management Review, vol. 21. No. 4, Junio.
- KHADEMIAN M. Anne (1998) "What Do We Want Public Managers To Be? Comparing Reforms", en Public Administration Review, (Mayo-junio), vol. 58, No. 3.
- MASCARENHAS R.C. (1996) "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", en Public Budgeting & Finance, Otoño.
- OCDE (1993) Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE, París, Francia.
- OCDE, Public Management Studies (PUMA) (1994) Performance Management in Government: Performance Measurement and Results - Oriented Management, París, Francia.
- OCDE (1995) Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management, París, Francia.
- OCDE (1997) Modern Budgeting, París, Francia.
- OCDE (1997) La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE (1998) OCDE Economic Surveys. Australia 1998, París, Francia.
- OCDE (1998) OCDE Economic Surveys. United Kingdom 1998, París, Francia.
- OSBORNE, David y Ted, GAEBLER (1990) Reinventing government, Menlo Park, California: Addison Wesley.
- PALLOT, June (1998) "New Public Management Reform in New Zealand. The collective strategy phase", en International Public Management Journal, vol. 1. núm. 1.
- PERROW, Charles (1993) Complex organizations: a critical essay, New York: McGraw-Hill.
- PETREI, Humberto (1997) Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- POISTER H. Theodore y Gregory D. STREIB (1999) "Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Processes", en Public Productivity & Management Review, vol. 22, No. 3, Marzo.
- PUSEY, Michael (1991) Economic Rationalism in Canberra. New York: Cambridge University Press.
- SCOTT, G., y P. GORRINGE (1989) "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience", en Australian Journal of Public Administration, Marzo.
- SCOTT, Graham (1996) Government Reform in New Zealand. FMI, Washington, D.C. Octubre.
- SLOMIANSKY, Paul (1998) The Budgeting Process in Mexico, Documento de Trabajo No. 63, División de Administración Pública, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- THOMPSON R., James y Ronald P., SANDERS (1997) "Strategies for Reinventing Federal Agencies. Gardening Versus Engineering", en Public Productivity & Management Review, vol. 21, No. 2, Diciembre.

- TIROLE, Jean (1994) The Internal Organization of Government. Oxford Economic Paper 46.
- VINZANT H., Douglas y Janet C. VINZANT (1996) "Strategy and Organizational Capacity. Finding a Fit", en Public Productivity & Management Review, vol. 20, No. 2, Diciembre.
- WALSH, J.P. y J.K. SEWARD (1990) "On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms", en Journal of Management Review, 15: 421-58.
- WILSDAVSKY, Aaron (1993) Speaking truth to power, New Brunswick: Transaction.
- XAVIER John Antony (1997) "Portfolio Budgeting in the Australian Portfolios - Principles and Practice", en Public Budgeting & Finance, Invierno.
- XAVIER, John Antony (1998) "Budget Reform in Malaysia and Australia Compared", en Public Budgeting & Finance, Primavera.
- YEATMAN, Anna (1987) "The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980s." Australian Journal of Public Administration.
- YIN, Robert (1984) Case studies methodology, Beverly Hills, California: Sage.
- ZEY, Mary (1998) Rational choice theory and organizational theory: a critique, Beverly Hills, California: Sage.
- ZIFCAK, Spencer (1994) New Managerialism: Administrative Reform, in Whitehall and Canberra. Buckingham: Open University Press.